



O PAPEL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC: “CIRCO MONTADO” OU GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO AMBIENTAL? DESAFIOS E POSSIBILIDADES

THE PUBLIC AUDIENCE'S FUNCTION IN OSX-ESTALEIRO/SC ENVIRONMENTAL LICENSING: "CIRCUS" OR SHAREABLE ENVIRONMENTAL RISK MANAGEMENT? CHALLENGES AND POSSIBILITIES

Luiza Landerdahl Christmann

Docente da Católica de Santa Catarina em Jaraguá do Sul e Joinville. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atuou como professora conteudista para Especialização em Direito Ambiental – UNISULVirtual. Atuou como professora substituta na Universidade Federal de Santa Catarina, onde lecionou Direito Empresarial e Responsabilidade Civil.

Resumo

Nesse artigo, buscou-se compreender a concepção apresentada a respeito do papel da audiência pública por parte das comunidades envolvidas no contexto do licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, entre 2009 e 2010, no Município de Biguaçu. Utilizou-se como metodologia a abordagem qualitativa e como técnicas de pesquisa a pesquisa bibliográfica, a entrevista semiestruturada e a pesquisa documental. O entendimento a respeito do Estado Democrático de Direito de Canotilho (1995) foi o referencial teórico. Como resultado, observou-se o entendimento das associações de que a audiência pública foi um circo montado e que não se constituiu em um espaço aberto de participação. Concluiu-se pela necessidade de aperfeiçoar o procedimento da audiência pública e de buscar formas mais efetivas de participação popular para consolidar a gestão compartilhada do risco ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC. Audiência pública. Gestão compartilhada do risco ambiental.

Abstract

It intended to comprehend the conception about audience public's function by involved community in the context of OSX-Estaleiro/SC environmental licensing, at Biguaçu, between 2009 and 2010. The qualitative research approach was adopted. The bibliographical and documental research technique was used conjunctionally with semi-

structured interview technique. It was adopted Canotilho's Democratic State of Law theory as the main theoretical reference. About results, it was realized the community's opinion about the public audience's function was a deception, because it seemed to be a big circus, where they couldn't seriously participate. It concluded about the necessity of bringing to perfection the public audience's procedure and to pursuit better ways of public participation to consolidate the shareable environmental risk management.

Key-words: OSX-Estaleiro/SC environmental licensing. Public audience. Shareable environmental risk management.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo¹ tem como objetivo estudar o processo de participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, no município de Biguaçu, nos anos de 2009 e 2010, a fim de compreender em que medida ela se realizou de modo a efetivar a gestão do risco ambiental, com enfoque especialmente sobre o momento da audiência pública ambiental. Utilizou-se como metodologia a abordagem qualitativa, orientada pela perspectiva hermenêutico-dialética (MINAYO, 2008), e como técnicas a pesquisa bibliográfica, a entrevista semiestruturada e a pesquisa documental. Como teoria de base², adotou-se a compreensão em torno do Estado Democrático de Direito de Canotilho (1995).

Dessa forma, o presente artigo abordará, por meio de uma parte teórica conjugada com uma parte prática, a audiência pública ambiental como um espaço de possível realização da gestão compartilhada do risco, buscando compreender, sob a perspectiva dos sujeitos de pesquisa, os desafios e as possibilidades de concretização dessa gestão identificadas no caso concreto em análise. Para isso, inicia-se apresentando as bases constitucionais de conformação da gestão compartilhada do risco ambiental, em consonância com o Estado Democrático de Direito brasileiro, tendo em vista a missão constitucional de proteção ambiental, que também compete à

¹ As reflexões apresentadas nesse artigo têm como base pesquisa bibliográfica e empírica realizada no âmbito de dissertação de mestrado em Direito, realizada mediante apoio financeiro da CAPES.

² Também se constituíram de importância fundamental para o desenvolvimento do trabalho outras bases teóricas, dentre elas a Teoria da Sociedade de Risco, de Ulrich Beck (2010). Entretanto, tendo em vista o objeto em específico desse artigo, os elementos de configuração dessa teoria não serão abordados. Para saber mais, vide: LEITE & AYALA, 2004.

coletividade, motivo pelo qual a participação popular é aspecto indispensável nesse processo.

A seguir, passa-se a apresentar os principais elementos definidores do caso concreto objeto de estudo para, em seguida, destacar os resultados da entrevista semiestruturada representados por uma categoria de pesquisa dela oriunda – *Qual é o papel da audiência pública?* – apresentando-se as percepções dos sujeitos de pesquisa a respeito de seu papel e significação no caso concreto. Por fim, desenvolve-se um encontro dialético entre teoria e prática, com a finalidade de destacar as dificuldades e as possibilidades no processo de participação da população no licenciamento ambiental em estudo, sob o enfoque dos resultados obtidos com a referida categoria de pesquisa.

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

A sociedade de risco, que paulatinamente e de maneira heterogênea se desenvolve no mundo e no Brasil, promove a formação de demandas sociais, políticas, jurídicas e científicas em busca de uma mais efetiva e eficaz administração dos riscos (BECK, 2010). Em especial, observa-se que os riscos ambientais gerados pela aplicação da ciência na indústria não gera efeitos perniciosos a todos, igualmente; alguns grupos sofrem mais gravemente com a concretização dos riscos ambientais em danos e/ou não possuem boas condições de buscarem as adaptações e alternativas necessárias para minimizar os danos sofridos (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2009).

Nesse sentido, como principal alvo das demandas surgidas dessa realidade, aparece, ainda com grande ênfase – muito embora as transformações geradas pela expansão da globalização – o Estado contemporâneo, que deve por meio das mais diversas ferramentas, garantir a segurança, a saúde e a qualidade de vida de seres vivos, humanos e não humanos. Por esse motivo, impõe-se considerá-lo como elemento indispensável na análise que se desenvolve, na medida em que ele deverá, por meio de seu aparato jurídico, administrativo e político – com destaque para a Constituição que o institui – atuar para assegurar o direito ao meio ambiente a todos, sem distinções.

Certamente, o Estado é um tema recorrente no que se refere a direitos fundamentais – seja na análise do processo histórico de conquista de direitos e a relação com as suas transformações, seja de forma prospectiva, a traçar o Estado que se acredita necessário para assegurar as mais diversas garantias. Nesse sentido, a análise aqui realizada sobre esse grande ator do processo de administração dos riscos ambientais pauta-se pelos elementos que estão presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – não se tratando de uma elaboração absolutamente teórica e ideal – tendo em vista que esse trabalho se utiliza de um estudo de caso verídico, que precisa estar escudado pelo direito positivo. Destaca-se, de qualquer modo, a consolidação da missão constitucional de garantir a proteção do meio ambiente para todos – elemento que pode conferir ao Estado um novo matiz constitucional: um Estado Constitucional Ecológico³.

Nesse sentido, inicialmente serão delimitados e qualificados os princípios estruturantes do Estado democrático de direito brasileiro – *paradigma central* para a análise a ser realizada. Nessa esteira, em termos teóricos, buscar-se-á abordar elementos que configurem a existência de um princípio de proteção ambiental a compor o Estado brasileiro e, portanto, consolidem a missão constitucional já referida – momento em que, de modo *ilustrativo*, confere-se nova designação ao mesmo. A seguir, focar-se-á nos principais caracteres da constitucionalização da proteção ao meio ambiente para, ao final, aprofundar-se o entendimento a respeito do sistema de responsabilidades compartilhadas estabelecido para a proteção ambiental, de modo a viabilizar a defesa da indispensabilidade da participação popular na gestão do meio ambiente.

2.1 O Estado na Constituição Federal brasileira de 1988: princípios estruturantes

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, após o Preâmbulo, aborda, especialmente no artigo 1º, os princípios fundamentais que devem orientar o Estado e o povo brasileiro na busca de seus objetivos. Constituída como federação, é composta pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

³ O fato de não ser possível verificar a concretização de todos os mandamentos constitucionais relacionados com tal missão não pode ser razão para ignorar o reconhecimento da existência de referido dever estatal.

Orienta-se pelos princípios fundamentais da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e defende o pluralismo político.

Ressalta-se que a Constituição institui um Estado que se autodenomina como democrático de direito, consagrando princípios político-constitucionais – que continuam a ser explicitados ao longo dos artigos 2º, 3º e 4º da carta – os quais refletem deliberações específicas que constituem, segundo Miranda (2009, p. 298-9), o “[...] tronco da ordem jurídica estatal, todo ele envolvido e penetrado pelos valores jurídicos fundamentais dominantes na comunidade [...]”. Nesse sentido, Silva (2009, p. 96) afirma que “[...] a Constituição está fundando um novo tipo de Estado, e, para que não se atenha a isso apenas em sentido formal, indicam-se-lhe objetivos concretos, embora de sentido teleológico, que mais valem por explicitar conteúdos [...]”, apontando caminhos, instrumentos e métodos a serem utilizados para o cumprimento de suas metas.

Referidos objetivos, também compreendidos no conteúdo essencial do Estado brasileiro, estão definidos no artigo 3º, os quais se relacionam com a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, em direção ao desenvolvimento nacional, pela erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, e pela promoção do bem comum, condenando qualquer tipo de preconceito ou discriminação. Assim como os princípios, também os objetivos fundamentais possuem “[...] uma função prospectiva, dinamizada e transformadora, em virtude de sua maior generalidade ou relativa indeterminação [...]” (MIRANDA, 2009, p. 302), guiando os governantes em suas tomadas de decisão.

Nota-se, portanto, que o Estado brasileiro definido pela Constituição vai além do Estado de Direito formal, de base liberal clássica, em que o objetivo é basicamente obter a “domesticação do poder político” por meio da sua submissão ao império da lei, da divisão dos poderes e da enumeração de direitos individuais (políticos e civis) (SILVA, 2009). O Estado Constitucional demanda – além da limitação do exercício do poder por meio do direito – também legitimidade. Assim, Canotilho (1997, p. 92) afirma que “a articulação do ‘direito’ e do ‘poder’ no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos”, cuja base é a soberania popular, princípio expresso no parágrafo único do artigo 1º da Constituição.

Ainda, considerando a referência recorrente, de forma direta ou indireta, à melhora das condições sociais de vida, em especial pelo objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, agrega-se a significativa preocupação com a justiça social – objetivo bastante proeminente para o Estado de bem estar social – que também se institui como um pilar relevante na configuração do Estado brasileiro. Sem dúvida, no entendimento de Silva (2009, p. 120), a Constituição “[...] abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social [...]”.

Nessa esteira, é possível observar que o Estado brasileiro está desenhado em um cenário constitucional específico, direcionado para o cumprimento do desenvolvimento nacional, tendo como princípios a justiça social e a defesa do meio ambiente (artigo 170, caput e inciso VI, CF/88) e estabelecendo a preservação e a defesa do meio ambiente como dever de todos (artigo 225, caput, CF/88). Nota-se, nesse sentido, que a Constituição Federal de 1988 apresenta-se como uma constituição programático-estatal, na medida em que define ao Estado as tarefas constitucionais que ele deve assumir e cumprir e, em razão disso, representa, também, o núcleo simbólico da identidade nacional, consubstanciado em princípios e valores específicos.

Ressalta-se, todavia, conforme Canotilho (1996, p. 12), que pelo fato da Constituição estabelecer as tarefas do Estado e os valores e princípios que conferem coesão social, não significa que “[...] o desempenho de tarefas públicas implique uma monopolização estatal dessas mesmas tarefas” e que tal núcleo simbólico constitui uma pedra imutável. Pelo contrário, o núcleo da Constituição apresenta-se aberto ao desenvolvimento constitucional (CANOTILHO, 1996, p. 14), de modo que se “[...] reconhece a Constituição aberta como Constituição incompleta e imperfeita, que, assim, somente pode ser concretizada e efetivamente levada a sério se for considerada um sistema jurídico aberto, de regras e princípios” (AYALA, 2009, p. 180), em conformidade com atualizações interpretativas ou legislativas resultantes de demandas sociais e políticas.

Isso significa que, para além das críticas feitas à teoria da Constituição dirigente, a Constituição Federal Brasileira precisa ser interpretada e aplicada por meio de uma perspectiva crítica que a mantenha aberta ao diálogo com as necessidades sociais e ciente das limitações que a soberania nacional apresenta atualmente – tanto em

termos jurídicos, frente a outras esferas normativas, quanto em termos culturais, diante da diversidade cultural que apresenta o país. Igualmente, mais que um plano ou programa estático, a Constituição deve ser estudada e referenciada como uma definição dinâmica de objetivos, mais próxima de uma estratégia, para se mostrar apta a lidar com as rápidas transformações científicas e tecnológicas e seus respectivos riscos incertos.

Por fim, no lugar da “[...] inserção de fórmulas de narratividade emancipatória que condensam [...] uma filosofia da história unidimensional [...]” (CANOTILHO, 1996, p. 15), a Constituição deve traçar um mínimo de exigências essenciais que se constituam como obrigações concretas do Estado, tendo em vista alcançar o máximo de normatividade possível e, assim, uma maior efetividade de suas disposições constitucionais nucleares. Enfim, deve ser concebida, nos termos dessas colocações, como um espaço crítico para um desenvolvimento constitucional que se mostre moralmente reflexivo.

É, portanto, nesses termos que devem ser compreendidos os princípios estruturantes a seguir explicitados. Semelhantemente, somente a partir desse entendimento se faz possível identificar, na Constituição brasileira, a existência de um princípio de proteção ambiental e de um sistema de responsabilidades compartilhadas.

Segundo Canotilho (1995, p.345), os princípios estruturantes são aqueles que revelam o núcleo essencial de determinada Constituição, conferindo-lhe a identidade que o poder soberano (soberania popular) pretende e informando todo o ordenamento jurídico com os subprincípios que deles emanam. Portanto, tais princípios são estabelecidos em consequência de circunstâncias históricas e culturais de um povo, não possuindo a pretensão de serem universais, não obstante possam ser considerados como parâmetros para verificar a legitimidade de uma ordem constitucional (CANOTILHO, 1995).

Nessa perspectiva, Miranda (2009, p. 172) chama de constituição material esse conjunto de princípios fundamentais, que ele relaciona, essencialmente, com questões como a forma de Estado, a forma de governo, o sistema de governo e a forma institucional, na medida em que conferem substância e identidade à constituição. Em outras palavras, “[...] a Constituição material vem a ser aquilo que permanece enquanto mudam os preceitos ou as regras através de sucessivas revisões [...]” (MIRANDA, 2009, p. 174), visto que se constitui em núcleo essencial que traduz um sentido particular a respeito da relação entre a comunidade e o poder.

Ainda, estabelecidos na Constituição, encontram-se em relação de complementaridade e mútua imbricação em razão da identidade e coesão que devem conferir à ordem constitucional; concomitantemente a isso, cada um deles possui autonomia de sentido. Por fim, resta esclarecer que o foco de abordagem estará nos elementos que cada um desses princípios contribui para a formulação do Estado brasileiro⁴.

Inicialmente, tem-se o *princípio do estado de direito*, o qual fundamenta a origem do Estado Moderno, ou seja, é aquele que submete o rei à lei, limitando o seu poder antes absoluto, e funda o Constitucionalismo – já que as limitações básicas passam a constar em uma carta de direitos. Igualmente, no contexto histórico em que surgiu, impulsionado pela burguesia ascendente, o então emergente estado possuía funções bastante restritas. Segundo Canotilho (1995, p. 357), sua intenção principal era proteger o cidadão (burguês) de atos abusivos, de modo que suas tarefas estavam limitadas à garantia da liberdade e propriedade, além de alguns direitos políticos, com destaque para a lei.

As bases principiológicas que o Estado brasileiro herda e conserva se referem a seus pressupostos materiais e subprincípios concretizadores – bastante relevantes para a garantia da liberdade, da propriedade e dos direitos fundamentais de primeira dimensão. Conforme Canotilho (1995, p. 357), eles se organizam de modo a estabelecerem duas idéias ordenadoras: a subjetiva, relacionada com a positivação dos direitos fundamentais; e a objetiva, interligada com a organização do exercício do poder no estado de direito.

Dessa forma, a partir de Canotilho (1995, p. 356), o primeiro dos pressupostos materiais constituintes do princípio do estado de direito é nomeado como juridicidade. Esse pressuposto implica reconhecer ao direito o papel de delimitar o conteúdo da atuação do Estado, assim como sua forma de proceder (caráter procedimental), entendendo o direito como “[...] um meio de ordenação racional e vinculativa de uma comunidade organizada [...]” (CANOTILHO, 1995, p. 358). Estabelece, portanto, uma ligação com a justiça, na medida em que há um conteúdo, um valor, que o define, a ser obtido e respeitado pela segurança que o procedimento – também definido por lei – proporciona (base para o princípio da segurança jurídica).

⁴ Não serão objetos de análise aprofundamentos sobre as fases históricas do Estado e as críticas relacionadas com cada uma delas.

O segundo pressuposto material é a constitucionalidade, que significa atribuir à Constituição o status de base fundamental da ordem jurídica estatal, com as consequências disso decorrentes (CANOTILHO, 1995). Nesse sentido, segundo Benjamin (2007), tem-se como benefícios a vinculação do poder executivo às suas determinações, de modo que ele não pode desviar de seus objetivos e princípios fundamentais; a limitação do poder de conformação do legislador infraconstitucional e do poder revisional, na medida em que há temas que não podem ser alvo de modificação, em razão de se constituírem como núcleo axiológico; a imposição ao Poder Judiciário de um dever de zelar pela força normativa da Constituição, protegendo-a contra leis inconstitucionais, dentre outros.

O terceiro pressuposto material se refere à existência de um sistema de direitos fundamentais, aspecto essencial à configuração do Estado de Direito – ainda que originalmente estivesse restrito aos direitos civis e políticos. No que se refere às suas bases, o sistema de direitos fundamentais da Constituição brasileira está assentado na dignidade da pessoa humana, conforme se observa da sua enumeração como fundamento do Estado brasileiro (artigo 1º, III, CF/88). Isso significa que o ser humano é o objetivo principal e único sujeito desse sistema de direitos fundamentais.

Considerando que o núcleo conformador do sistema de direitos fundamentais é a dignidade da pessoa humana, restaria a missão hercúlea de conceituá-la em termos teóricos e gerais. Entende-se, entretanto, que a tentativa de definir o conteúdo da dignidade da pessoa humana é uma missão destinada ao fracasso, tendo em vista, especialmente, sua característica mutável – ao menos, até hoje observável pela adesão de novas dimensões de direitos fundamentais.

Assim, observa-se que, provavelmente, em decorrência do caráter reflexivo da modernidade, o ser humano continuará em um processo de reivindicação por novas esferas de proteção. Nesse sentido, nos termos do que Canotilho (1995) chama de integração pragmática, pode-se afirmar que, atualmente, a dignidade da pessoa humana está refletida nos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados – constantes ou não dos capítulos especialmente a eles dedicados.

Enfim, para Canotilho (1995), tem-se o estabelecimento da divisão dos poderes como essencial ao Estado de Direito – elemento indispensável para a configuração da ordenação objetiva do mesmo. Esse pressuposto material possui duas dimensões: negativa, que ressalta o caráter de limitação ao poder, no sentido de proteger a esfera jurídico-subjetiva dos indivíduos; positiva, a qual destaca a consequência que o poder

gera àquele que o detém, ou seja, a responsabilidade no seu cumprimento e pelas suas consequências. Dessa forma, este princípio implica a organização e estabilização da forma do exercício do poder, com a indicação das atividades/tarefas a serem exercidas pelos diferentes poderes, de modo que o controle de um sobre o outro assegure a sua manutenção (sistema de freios e contrapesos).

As mudanças sociais conduziram a novas demandas e, nesse sentido, como resultado de lutas sociais, marcadamente de classe, incorporou-se a dimensão social à cidadania. Nessa linha, no Estado Constitucional, essa dimensão passa a ser representada pelo princípio da democracia econômica, social e cultural (CANOTILHO, 1995, p. 465). Silva (2009, p. 122) destaca que a Constituição brasileira não prevê a transição para o socialismo (CANOTILHO, 1996) no processo de consolidação deste princípio, como estabeleceu a Constituição portuguesa. Por esse motivo, nos termos de Silva (2009, p. 122), é preferível nomeá-lo, no contexto do constitucionalismo brasileiro, de *Princípio da Justiça Social*, o qual retrata melhor o matiz que está presente no texto da Constituição, na medida em que implica a proteção de direitos sociais, econômicos e culturais, pelo menos.

A relevância da inclusão de um conteúdo material, relacionado com a busca pela igualdade material do cidadão, implica a definição disso como tarefa do Estado em âmbito constitucional, o que lhe confere estabilidade (dinâmica) – de modo que ela não se torna objeto somente do Estado administrativo (CANOTILHO, 1995, p. 466). A constitucionalização desse princípio implica, segundo Sarlet (2009), o reconhecimento de seu corolário: o princípio da proibição de retrocesso social.

Tal princípio impede que níveis de tutela de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente sejam maculados pelo legislador infraconstitucional (limitação à liberdade conformadora) ou pela Administração Pública (limitação ao poder discricionário). Dessa forma, o princípio da proibição de retrocesso é uma ideia apoiada no princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, que visa conferir estabilidade jurídica e institucional aos cidadãos, protegendo o patrimônio jurídico alcançado pela disputa histórica de direitos. Nesse sentido,

A proibição de retrocesso constitui-se de um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (democrático e social) de Direito, [...] o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais [...] (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2010).

Igualmente, o princípio da proibição do retrocesso social implica um avanço paulatino à consolidação e concretização de novos direitos, em conformidade com o que Sarlet (2009) chama de “cláusula de progressividade ou dever de progressiva realização (e proteção)” dos direitos fundamentais. Essa obrigação foi especificamente assentada pelos Estados membros da Organização das Nações Unidas que assinaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, conforme consta de seu artigo 2º, §1º, na medida em que se comprometeram a empregar todos os meios apropriados para assegurar o pleno exercício dos direitos então reconhecidos.

Complementando o sentido do princípio em comento, tem-se a Constituição econômica (CANOTILHO, 1995), cujo reconhecimento implica a fixação de contornos principiológicos orientadores da atividade econômica, conferindo estabilidade social e econômica a respeito desses preceitos. Dessa forma, destaca-se que a justiça social, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e regionais e a busca pelo pleno emprego são princípios estabelecidos como orientadores da ordem econômica e financeira na Constituição brasileira, em seu artigo 170 – o que demonstra a necessidade de coordenar justiça social e proteção ambiental com a economia.

O terceiro princípio estruturante do Estado brasileiro, segundo Canotilho (1995) é o *princípio democrático*. Apresenta-se como um princípio normativo, complexo, que implica a realização de um processo dirigido pela lei, o qual se estabelece como orientador para o Estado e a sociedade. Nesse sentido, a Constituição assume o princípio democrático em duas dimensões: a dimensão material e a dimensão processual. A primeira visa condicionar a legitimidade do poder político à busca de concretização de certos valores (CANOTILHO, 1995). Nota-se, portanto, que o princípio democrático apresenta-se preenchido de substância, diretamente relacionada com os objetivos do Estado, elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, legitimando a ação deste na medida em que ele os cumpre.

A segunda dimensão, por sua vez, estabelece um princípio de organização, tendo em vista que conforma as diretrizes por meio das quais o poder político será exercido: “[...] o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo” (CANOTILHO, 1995, p. 418), em conformidade com regras e processos previamente definidos. Nota-se, logo, que tal acepção complementa o

princípio do estado de direito no que se refere à divisão de poderes, na medida em que, ao estabelecer procedimentos específicos, confere segurança jurídica e legitimidade à tomada de decisão do Estado, remetendo-a ao poder original: o poder do povo.

Ainda, o princípio democrático apresenta-se como um elemento informador do Estado e da sociedade, na medida em que ele deve servir de referência aos demais espaços decisórios – transpondo a mera escolha de representantes políticos e a atuação em níveis tradicionais de exercício de poder. Assim, universidades, administrações locais, escolas, bairros, famílias, podem ter suas decisões tomadas de forma compartilhada. Essa percepção destaca o elemento dinâmico que o princípio democrático possui na sua concretização, de modo que ele precisa ser entendido, conforme propõe Canotilho (1995, p. 416), como processo de democratização, constante e contínuo.

Decorrente do princípio democrático tem-se como subprincípio o princípio da soberania popular (CANOTILHO, 1995). Existente de forma expressa no texto constitucional, estabelece-se como explicação para a aceitação do exercício do poder político – e, portanto, para a existência do Estado – na medida em que é fundamento para a constituição do contrato social cuja perspectiva possui mais forte base democrática: o contrato social de Jean-Jacques Rousseau. Nesse caso, o Estado se constitui através do poder que o soberano (o povo, como associação) lhe concede, devendo orientar-se pela vontade geral. Assim, segundo Santos (2010, pp.139-140):

[...] para Rousseau, a vontade geral tem de ser construída com a participação efectiva dos cidadãos, de modo autónomo e solidário, sem delegações que retirem transparência à relação entre 'soberania' e 'governo'. Por esta razão, o contrato social assenta, não numa obrigação política vertical cidadão-Estado, como sucede no modelo liberal, mas antes numa obrigação política horizontal cidadão-cidadão na base da qual é possível fundar uma associação política participativa.

Considerando o contexto de Estados contemporâneos de grande população e extensão, resulta relevante tal princípio na medida em que, mais recentemente, em razão das demandas pela legitimação do poder, constituiu-se no principal fundamento para a formulação do Estado democrático de direito – para além da mera legalidade. Assim, em termos constitucionais, o princípio da soberania popular possibilita a legitimação do poder político, na medida em que remete ao próprio povo a origem do poder que é exercido pelo Estado.

Diante do contexto da sociedade de risco, entretanto, a Constituição não pode repousar sua legitimidade democrática somente no referido contrato social que funda a sociedade política nacional. Nesse sentido, vislumbra-se, ao menos teoricamente, a existência de quatro contratos globais que devem forjar novas bases de legitimidade política, complementando o princípio da soberania popular – mais alargada, transnacional, culturalmente plural e, quiçá, transgeracional. Segundo Canotilho (1996, p.17), são eles: o “[...] contrato para as ‘necessidades globais’ – remover as desigualdades – o contrato cultural – tolerância e diálogo de culturas – contrato democrático – democracia como governo global e contrato do planeta Terra – desenvolvimento sustentado”.

De qualquer forma, a ordem constitucional precisa estar escudada na liberdade política, na igualdade (material) dos cidadãos, no pluralismo político e em instrumentos e procedimentos que possibilitem o exercício do poder pelos próprios cidadãos. Em consequência disso, tem-se o princípio da participação: a “[...] participação política como um problema estreitamente conexionado com a democratização da sociedade: democratizar a democracia através da participação significa [...] intensificar a otimização da participação dos homens no processo de decisão” (CANOTILHO, 1996, p. 426). Nessa linha, pode-se afirmar que o Estado democrático de direito brasileiro, conforme Silva (2010, p.146), “[...] assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos participação por via representativa [...] e participação por via direta do cidadão [...]”, orientada pelos princípios da justiça social e do pluralismo.

Ainda, tendo em vista, especialmente, a existência de um capítulo específico sobre a proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, torna-se possível vislumbrar a existência de um princípio que oriente a atuação estatal em direção à proteção ambiental. Nesse sentido, impõe-se compreender de que maneira se estrutura a proteção constitucional do meio ambiente e em que medida isso se relaciona com os pressupostos democráticos então traçados.

2.2 Um princípio de proteção ambiental: o Estado Constitucional Ecológico

Tendo em vista o processo de transformações transcorrido com o Estado, em razão das disputas sociais e políticas instaladas na busca por maiores níveis de proteção dos direitos fundamentais, uma demanda pela tutela de novas dimensões de direitos se instala em razão da paulatina e contraditória configuração da sociedade de risco (BECK, 2010). Trata-se, essencialmente, de efeito decorrente do caráter histórico

e contextual dos direitos humanos, que implica a ampliação do núcleo conformador dos direitos fundamentais, de forma a então compreender um princípio de proteção ambiental: segundo Pureza (2011, p. 14), “é neste contexto que emerge o conceito de Estado ambiental, como expressão de um novo horizonte político-constitucional para o Estado”.

Dessa maneira, para muito além do Estado liberal e do Estado social, no Estado ambiental busca-se a inclusão dos excluídos pela perspectiva economicista vigente: a natureza e os setores sem acesso ao mercado, como mulheres e idosos (PUREZA, 2011, p. 13). Em termos gerais, é possível afirmar que “o eixo ordenador do Estado ambiental é antes o primado da conservação do património natural, que impõe a subtração de certas actividades e recursos à lógica do mercado e face a qual a simultaneidade de instrumentos públicos e privados é necessária” (PUREZA, 2011, p. 15) – o que, portanto, exigirá uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil.

Nessa esteira, muitos autores, especialmente dedicados à questão ambiental, formularam concepções do que possa ser, ou do que é, um Estado Ambiental – ou seja, qual o conteúdo constitucional de um Estado que incorpore um princípio de proteção ambiental, independentemente da denominação dada. De forma ilustrativa, é possível apontar autores que, utilizando diferentes denominações, procuram apresentar os elementos que constituem ou devem constituir o arranjo político-constitucional propício para efetivar a proteção ambiental a partir dessa nova perspectiva. Assim, alguns autores, como Leite e Ayala (2010, p. 37), o apresentam como “[...] um conceito de cunho teórico abstrato que abrange elementos jurídicos, sociais e políticos na persecução de uma condição ambiental capaz de [...] garantir a plena satisfação da dignidade para além do ser humano”.

Outros, como Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 12), ressaltam o fato de que “[...] as construções jurídico-constitucionais caminham hoje no sentido de garantir ao indivíduo e à comunidade como um todo o desfrute de um bem-estar ambiental [...]”, esclarecendo que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 “[...] atribuiu à proteção ambiental e (sic) [...] o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de consagrar a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito [...]” (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010, pp. 12 e 13). Ainda, há autores que explicitamente reconhecem a existência de uma constituição ambiental na Constituição Federal Brasileira de 1988, na medida em que reconhecer “[...] a normatividade de uma

Constituição Ambiental importa admitir [...] que constitui o resultado de uma leitura sobre a ordem constitucional concebida enquanto ordem marco e ordem fundamental sob uma perspectiva qualitativa [...]” (AYALA, 2009, p. 167).

Nessa perspectiva, independentemente da adoção de uma perspectiva mais idealista ou, mesmo, de forma a identificar na Constituição Federal a consolidação de um Estado ambiental, uma leitura aprofundada do artigo 225 permite afirmar que há elementos mínimos para identificar a existência da missão de assegurar a efetividade do direito nele insculpido, tendo como destinatário o Estado (e a coletividade). Nesse sentido, impõe-se referir os principais elementos para uma melhor compreensão do significado da presença de tal missão constitucional, de modo a melhor estruturar o Estado democrático de direito brasileiro em suas dimensões principiológicas.

Inicialmente, ressalta-se que, para Canotilho (2010), um Estado Constitucional Ecológico – denominação por ele conferida – para assim ser considerado, além de dever ser um Estado de direito democrático e social, também precisa estar orientado por princípios ecológicos. Nesse sentido, deve assumir como tarefa e dever seu a proteção do meio ambiente.

De fato, como se destacará adiante, não é somente do Estado a incumbência de promover a proteção e preservação do meio ambiente. Cabe também à coletividade essa obrigação. Porém, é igualmente relevante destacar que ele se faz indispensável para a proteção ambiental, visto que, conforme Kloepfer (2010, p. 44), com exercício de seu poder regulador, somente ele “dispõe dos meios requeridos e do poder para realizá-la”.

Entretanto, não basta que a proteção ambiental seja percebida como uma tarefa do Estado, como simples exercício de um poder-dever – portanto, potencialmente aberto a ponderações relativas à conveniência e à oportunidade administrativa. Decididamente, a proteção ambiental deve ser vista como um dever do Estado “no sentido de mandamentos obrigatórios de ação” (KLOEPFER, 2010, p. 45), os quais têm a possibilidade de ampliar o restrito âmbito de proteção do Estado Social. Assim, “na medida em que existem deveres de proteção deriváveis da Constituição, estes não vigoram somente em relação a pessoas que vivem atualmente, pois as garantias constitucionais desdobram [...] uma ‘proteção do mundo subsequente’” (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010, p. 46), ou seja, às futuras gerações humanas e não humanas.

Isso implica, logo, a incorporação da proteção ambiental, por meio do princípio do mínimo existencial ecológico (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010), como dimensão constituinte do princípio da dignidade da pessoa humana no Estado brasileiro: pedra fundamental do sistema constitucional, que representa o núcleo, o mínimo existencial essencial que deve constituir os direitos fundamentais na realidade brasileira. No que se refere a tal mínimo, destaca-se que, no entendimento de Ayala (2009, p. 201),

[...] se a proteção de um mínimo de existência pode não parecer tão relevante para assegurar o cumprimento de metas mais otimistas para os níveis de proteção do meio ambiente, pode justificar, pelo menos, imposições no sentido de organização de estruturas de serviço e de infra-estruturas suficientes que possam manter a qualidade desses recursos e oportunizar o acesso equitativo aos mesmos.

Dessa forma, o Estado Constitucional Ecológico implica – além da proteção da segurança jurídica e da busca pela justiça social, objetivos consagrados pelos Estados Liberal e Social – “o reconhecimento da jusfundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010, p. 25) para o completo desenvolvimento da personalidade humana. Em sentido semelhante, conforme Belchior (2009), tem-se a inserção do princípio da solidariedade para acompanhar o princípio da juridicidade (Estado de Direito) e o princípio da legitimidade (Estado Democrático) na conformação do Estado de Direito Ambiental.

Ressalta-se, porém, que a esfera de proteção do Estado Constitucional Ecológico não deve se restringir à dignidade da pessoa humana. Nos termos do que foi salientado, é relevante sempre considerar as gerações presentes e futuras como uma comunidade de destino, de maneira a incorporar tanto seres humanos como seres não humanos – destinatários do dever de proteção ambiental do Estado e da coletividade. Nessa perspectiva, segundo Ayala (2010, p. 334), tem-se que “a consideração jurídica (*legal considerateness*) da natureza ao lado da consideração jurídica da dignidade da pessoa humana qualifica o novo conteúdo moral (plural) dos direitos fundamentais”.

Dessa visão resulta uma maior complexidade do processo de ponderação de prioridades que habitualmente assim se estabelece: a melhoria das condições sociais dos seres humanos versus a necessidade de proteção do meio ambiente para os próprios seres humanos. Transcendendo esses termos, há que se ponderar, também, as condições de vida para a própria natureza, em razão de seu valor intrínseco, tendo em vista a superação de uma perspectiva antropocêntrica restrita – conforme se preconiza e se compreende que a Constituição institui.

Nesses termos, entende-se que a missão de proteção ao meio ambiente instituiu-se, na Constituição Federal brasileira de 1988, como um novo princípio estruturante, consolidado essencialmente no artigo 225, com consequências interpretativas para as demais searas. O Estado brasileiro, dessa forma, instituiu-se constitucionalmente como um estado democrático de direito que incorpora em suas diretrizes de orientação e ação deveres de proteção ambiental das gerações humanas e não humanas, além dos elementos relacionados com a constituição de um estado de direito e de um estado social.

Dessa forma, traçados, genericamente, alguns elementos relevantes para a configuração de tal missão constitucional ecológica, parte-se para uma análise dos principais caracteres do artigo 225 da Constituição brasileira. Nesse caminhar, buscar-se-á especificar e clarificar as bases de referida missão constitucional, de modo a melhor conformar a amplitude e as implicações do princípio de proteção ambiental.

2.2.1 A missão constitucional de proteção do meio ambiente na Constituição Federal brasileira de 1988

A constitucionalização da proteção ao meio ambiente de modo a conformar uma missão ao Estado (e, possivelmente, à coletividade) pode ser realizada mediante três diferentes técnicas constituintes, que resultam em diferentes consequências em termos constitucionais e jurídicos como um todo. Segundo Canotilho (2005), é possível estabelecer um direito ao meio ambiente como direito subjetivo humano (dimensão subjetiva); definir um direito do meio ambiente, como tarefa do Estado e/ou da coletividade (dimensão objetiva), ou estabelecer simultaneamente as duas perspectivas (dimensão objetivo-subjetiva).

A primeira técnica constituinte parte do viés dos direitos humanos, ao identificar o meio ambiente somente como um direito que o homem possui, de modo que sua proteção mantém-se atrelada a elementos que sejam relevantes ao ser humano – indispensáveis à vida do mesmo ou simplesmente úteis. Nesse caso, prevalece uma base ética estritamente antropocêntrica e predominantemente individualista (CANOTILHO, 2005) – visto que o direito subjetivo está eminentemente ligado ao sujeito – do que se extrai a falta de compreensão sobre o fator de difusidade e complexidade do bem em questão.

Igualmente, ressalta-se que essa perspectiva dificulta a inclusão da proteção dos direitos das futuras gerações, visto que permanece nos limites tradicionais das relações jurídicas: quem tem direitos, possui também obrigações. Considerando que as futuras gerações não são sujeitos para possuírem obrigações, também não possuem direitos – e a proteção do futuro se torna impossibilitada.

A segunda técnica, ao contrário, não constitui qualquer direito (subjetivo) ao meio ambiente, mas foca na sua proteção em si mesmo, por meio da definição de tarefas ao Estado e à comunidade, trazendo à dogmática jurídica constitucional a discussão a respeito da fixação de “deveres fundamentais ecológicos” (CANOTILHO, 2010, p. 38). Para isso, certamente adota uma base ética menos antropocêntrica, na medida em que desloca da pessoa humana o fundamento de proteção – o que não implica, necessariamente, a adoção de uma base ética ecocêntrica profunda.

Em sua essência, significa a identificação do bem ambiental como unitário, ainda que complexo, e autônomo, além da definição de normas jurídicas objetivamente vinculativas, que obrigam o Estado (e a comunidade, em alguns casos) a agir: conforme Canotilho (2005, p. 51), “não está na livre disposição dos poderes públicos decidir se o ambiente (os elementos naturais da vida) devem ou não ser protegidos e defendidos”, trata-se de um dever(-poder), limitando cada vez mais o âmbito de discricionariedade estatal. Ao final, observa-se que o mesmo possui abertura dogmática para abarcar a solidariedade intergeracional.

A terceira compreensão é a conjugação, no texto constitucional, de um direito fundamental ao meio ambiente com a definição da tarefa estatal e comunitária de proteção do mesmo pelo seu valor intrínseco. Mostra-se, portanto, como uma compreensão mais elaborada, de modo que, conforme Leite, Pilati e Jamundá (2005, p. 616),

[...] é a mais avançada e moderna, porquanto repele a proteção ambiental em função do interesse exclusivo do homem, para dar lugar à proteção em função da ética antropocêntrica alargada. Pugna essa concepção pelo reconhecimento concomitante de um direito subjetivo do indivíduo e da proteção autônoma do ambiente, independentemente do interesse humano. Trata-se da configuração mais completa.

Uma leitura atenta possibilita perceber que o constituinte brasileiro adotou uma proteção objetivo-subjetiva: como direito fundamental (difuso) e como tarefa e dever do Estado e da coletividade – de modo a fixar um direito fundamental ao meio ambiente por meio de duas dimensões, que se apresentam como independentes, mas

absolutamente complementares, tendo em vista a concretização do agir integrativo da Administração. Este, segundo Canotilho (2010, p. 40), relaciona-se com a concepção integrada do meio ambiente, na medida em que “a protecção sistemática e global do ambiente não é tarefa solitária dos agentes públicos, antes exige novas formas de comunicação e participação cidadã”.

Nessa linha, nota-se que, a respeito dos dilemas éticos ambientais, o constituinte optou por uma posição intermediária: por um “antropocentrismo alargado”, por um “paradigma ético dual”, ou seja, admite-se que o sistema jurídico tem como centro e principal destinatário o ser humano, mas a natureza também carece de protecção pelo seu valor intrínseco e autónomo. Nessa perspectiva, segundo Benjamin (2007, p. 110), “o (mitigado) antropocentrismo constitucional de 1988, que convive com expressões de inequívoco biocentrismo e ecocentrismo, traz o símbolo da equidade ou solidariedade intergeracional [...]”.

Igualmente, como causa e consequência dessa base ética e dessa técnica constitucional, tem-se os caracteres que passam a conformar o bem ambiental. Segundo Leite (2000), primeiramente, se existe a percepção da interligação do ser humano com a natureza, o meio ambiente passa a ser compreendido de forma complexa, com todos os seus elementos em inter-relação e não de maneira fragmentada, ou seja, como macrobem. Em segundo lugar, decorre que não pode ser submetido a um regime jurídico unívoco (na dicotomia privado *versus* público), já que é um bem de interesse público, é *res communes*, cuja titularidade é difusa. Nos termos dessa construção, segundo Leite (2000, p. 74), “qualquer que seja o conceito que se adotar, o meio ambiente engloba, sem dúvida, o homem e a natureza, com todos os seus elementos”. Observa-se, então, que a Constituição, no entendimento de Benjamin (2007, p. 66), adota uma concepção sistêmica a respeito do meio ambiente, de modo a realizar um tratamento jurídico das partes sob a perspectiva do todo, nos termos do preconizado para um Estado Constitucional Ecológico.

Finalizando os elementos de conformação da missão constitucional de preservação do meio ambiente, em decorrência da técnica objetivo-subjetiva adotada pela Constituição Federal de 1988, segundo Ayala (2009), ressalta-se a imposição de deveres fundamentais ecológicos ao Estado e aos cidadãos, individual e coletivamente. Destaca-se, no entanto, que não são deveres diretamente decorrentes de direitos; ou seja, não se trata da lógica bilateral normalmente implicada na relação direito-dever.

Trata-se de uma técnica diferenciada, que traça a existência de deveres de caráter independente. É justamente por essa razão que tal técnica possui grande destaque na arquitetura constitucional ambiental: de fato, mostra-se como uma ferramenta inovadora em busca da proteção do meio ambiente, explorando uma faceta pouco utilizada no direito, especialmente após a emergência dos direitos humanos. Segundo Benjamin (2007), a previsão de tais deveres significa uma clara preocupação com uma eficaz implementação das normas de direito ambiental e seus instrumentos, para que as disposições constitucionais não se restrinjam a elementos retóricos.

Nesse sentido, segundo Ayala (2010, p. 334), essa nova técnica constitucional representa uma transformação paradigmática relevante, visto que implica uma

[...] substancial revisão na teoria constitucional dos direitos fundamentais, permitindo que seja reconhecida a autonomia jurídica dos deveres fundamentais, tipicamente relacionados, hoje, como obrigações constitucionais, solidárias e comunitárias, de diversas ordens e espécies, relacionadas à proteção do bem ambiental.

Nessa esteira, uma adequada compreensão da amplitude protetiva de tais deveres fundamentais ambientais exige um traçado mais específico a respeito do conteúdo que a Constituição lhes confere. Segundo Ayala (2009), de forma bastante evidente, é possível identificar a consagração de uma estrutura preventiva, relacionada, eminentemente, com o dever de evitar a produção de danos, com base em processos científica e historicamente conhecidos. Trata-se, portanto, da prevenção da degradação ambiental decorrente de perigos concretos e reconhecidos como prováveis (princípio da prevenção).

Para além dos limites preventivos, por meio de uma leitura mais atenta e uma interpretação “mais amiga do ambiente”, é viável extrair do conteúdo constitucional dos deveres fundamentais ecológicos uma abordagem precaucional, na medida em que, conforme foi salientado, vislumbra-se a previsão de proteção das futuras gerações, humanas e não humanas. Nesse sentido, Ayala (2009, 224) propõe que também é dever fundamental “[...] garantir proteção perante riscos potenciais de processos, técnicas e tecnologias ainda suscetíveis a indefinições científicas [...]”, tendo como referência o princípio da precaução, em consonância com as demandas relacionadas com a emergente e caótica sociedade de risco.

Nesses termos, os deveres fundamentais ambientais refletem, segundo Ayala (2009), eminentemente, a imposição de normas-fim que implicam ao Estado um dever geral de não degradar (dimensão defensiva), assim como a obrigação de atuar para

assegurar as condições necessárias para o gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (dimensão prestacional). Referida dimensão prestacional engloba, para sua total satisfação, também um dever de agir com a finalidade de impedir que particulares afetem esse gozo.

Em termos práticos, isso resulta, ao Poder Público – aqui compreendido pelos três poderes do Estado, nas três esferas federativas – a necessidade de atuar na seara administrativa, judicial e legislativa em conformidade com tal dever constitucional, possibilitando a conformação de todo o Estado brasileiro e ordenamento jurídico. Nesse sentido, segundo Benjamin (2007), tem-se como consequência a legitimação da função estatal reguladora que, por outro lado, sofre de uma clara redução de discricionariedade, já que o Estado se mostra atrelado, positiva e negativamente, ao cumprimento da missão constitucional de proteção ecológica.

Finalmente, a imposição de deveres fundamentais ambientais à coletividade, individual ou coletivamente, representa a pedra angular da missão constitucional de proteção ambiental definida pelo legislador constituinte: segundo Benjamin (2007, p. 113), “[...] a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará à sustentabilidade ecológica”, convocando a todos para que cada um assuma a responsabilidade que lhe pertence no cuidado com este bem comum. Mostra-se, nesse sentido, como um dever que existe de cada um para com todos – mais uma vez, rompendo a lógica bilateral direito-dever – de modo que não se trata de exercê-lo em benefício de um sujeito individual, mas de um sujeito coletivo: um dever para com a comunidade.

Essa compreensão implica a (necessidade de) adoção de uma perspectiva associativista, ou seja, a união de pessoas distintas para o cumprimento de uma finalidade em comum – a proteção de um bem (ambiental) que é *res communes* – de modo a convocar a todos para atuarem, formalizando uma obrigação horizontalizada. Nessa perspectiva, Canotilho (2010, p. 36) propõe que “[...] contra uma visão fundamentalmente individualista, a leitura ambiental associativista considera que a democracia ecológica, sustentada e autossustentável, implica a reabilitação da democracia dos antigos como democracia de participação e de vivência da virtude ambiental”.

Nessa perspectiva associativista, emerge, como corolário do princípio de proteção ambiental, no entendimento de Ayala (2009), um princípio de

responsabilidade compartilhada, que convoca Estado e cidadãos a uma atuação conjunta e cooperativa. Considerando os caracteres constitucionais abordados – a adoção da técnica constituinte objetivo-subjetiva e da ética antropocêntrica alargada, o caráter de macrobem do bem ambiental e sua titularidade difusa, a imposição do dever fundamental ambiental e a proteção à comunidade de destino – é viável, com base em Leite e Ayala (2004), vislumbrar delineamentos de um sistema de responsabilidades compartilhadas.

Entende-se, nessa esteira, que uma interpretação constitucional desenvolvida para a delimitação de um sistema de responsabilidades compartilhadas, no contexto da missão constitucional de proteção ambiental – como parte que é de um projeto de futuro traçado por uma sociedade política – implica o reconhecimento da conformação de uma específica forma de distribuição do dever (e poder) de proteção e preservação do meio ambiente. No intitulado Estado democrático de direito brasileiro, o mandamento constitucional preventivo e precaucional de proteção ambiental implica a exigência de uma atuação conjunta do Estado com a coletividade, em regime de responsabilidade solidária e cooperativa: eis a mais clara expressão do sistema de responsabilidades compartilhadas para a proteção ambiental.

Compreende-se, segundo Benjamin (2007, p. 76), que o “legislador que atribui o benefício (qualidade ambiental) ou a missão (proteger o meio ambiente, como dever de todos) também distribui, explícita ou implicitamente, os meios e [...] os instrumentos processuais e meios administrativos de participação [...]”. Diante disso, adquirem destaque as previsões legais de participação em esfera administrativa, legislativa e judicial, por se constituírem em espaços de exercício do dever fundamental ambiental designado ao cidadão – em especial, nesse artigo, o momento da audiência pública no contexto do licenciamento ambiental. Na perspectiva de Canotilho (2010, p. 31), pode-se observar, portanto, que a dimensão participativa se apresenta como elemento indispensável à conformação do Estado Constitucional Ecológico, na medida em que ele “[...] aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada”.

Igualmente, com base em Ayala (2009), entende-se que o sentido comportado pelo sistema de responsabilidades compartilhadas acompanha e reforça a compreensão de que a ninguém deve ser conferido poder (ou benefício) maior que a outrem (especialmente em termos de esferas federativas) e que ninguém pode ser compelido a suportar dever (ou ônus) maior que qualquer outro (especialmente em

termos de diferentes grupos sociais). Tal concepção se apresenta como decorrência de referido sistema e está intimamente ligada, primeiramente, com a limitação da discricionariedade estatal e a coibição de arbitrariedades e, em um segundo momento, com a efetividade do princípio da igualdade, buscando evitar a injustiça socioambiental (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2009).

Percebe-se, nesse sentido, que o sistema de responsabilidades compartilhadas, como elemento indispensável à missão constitucional de proteção ambiental brasileira, ao descentralizar os poderes e deveres relacionados com o exercício dessa tarefa, tende a promover espaços de discussão e decisão mais plurais. Dessa forma, ao menos teoricamente, a atribuição de deveres fundamentais ecológicos ao Estado e aos cidadãos brasileiros viabiliza o fortalecimento do princípio democrático, na medida em que politiza os processos de escolha dos caminhos a serem traçados no desempenho desse intento: especialmente, para esse trabalho, da gestão do risco ambiental.

Nesse sentido, adotando-se o sistema de responsabilidades compartilhadas, que compõem o conteúdo da missão constitucional de proteção ao meio ambiente, e o princípio democrático, que é originalmente elemento estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro, como aspectos teóricos basilares, buscar-se-á estudar e compreender o procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, com enfoque para a participação popular nas audiências públicas ambientais. Para isso, primeiramente, ressaltar-se-ão os principais elementos do caso concreto, a fim de viabilizar um conhecimento panorâmico e breve a respeito do mesmo. Em seguida, discorrer-se-á a respeito da audiência pública ambiental em si mesma, como instrumento de gestão do risco ambiental, para então apresentar as percepções dos sujeitos de pesquisa em torno do seu papel, no caso concreto. Por fim, os esforços se direcionarão para a realização do encontro dialético entre teoria e prática, buscando visualizar potencialidades e desafios para a gestão compartilhada do risco ambiental.

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC

Em termos gerais e teóricos, o licenciamento ambiental pode ser entendido como um instrumento principalmente de gestão, porque deve ser realizado em consonância com as diretrizes superiores definidas em planos nacionais e regionais, em zoneamentos ecológico-econômicos, em planos diretores municipais. É identificado

com a gestão⁵, essencialmente, pelo fato de que visa organizar o uso e o aproveitamento de recursos disponíveis – sopesando riscos presentes e futuros, na medida em que faz a gestão do risco ambiental. Nos termos do artigo 1º, I, da Resolução 237/97 – CONAMA, o licenciamento ambiental constitui-se como um procedimento administrativo, conduzido pelo órgão ambiental competente, que visa licenciar a localização, instalação, ampliação e operação de atividades que utilizem recursos ambientais e sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras.

Escolheu-se como caso concreto para estudo o procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, no Município de Biguaçu (Grande Florianópolis), que se desenvolveu ao longo dos anos 2009 e 2010. Os critérios que embasaram a escolha foram os seguintes: a) proximidade do local, de modo a facilitar a pesquisa de campo; b) impacto social nacional do caso; c) o fato do procedimento ter sido finalizado (o empreendedor requereu seu arquivamento) antes do início da pesquisa de campo, de modo a conferir maior estabilidade e credibilidade ao estudo, e d) a expressividade da manifestação da população da Grande Florianópolis.

Tratou-se do procedimento de licenciamento ambiental para obtenção de uma licença prévia (fase do objeto do requerimento assinalada como projeto), cujo empreendimento consiste em fabricação e reparos de embarcações e estruturas flutuantes (indústria de material de transporte). O requerimento foi apresentado pela sociedade empresária cuja denominação é OSX ESTALEIROS S.A. O empreendimento que seria realizado, nos termos acima descritos, identificava-se como OSX ESTALEIROS S.A. – Fabricação e ou Montagem de Veículos Rodoviários, Aeroviários e Navais, com endereço na BR 101, sentido norte, Km 185 SN, no bairro de Tijuquinhas, no Município de Biguaçu (Santa Catarina).

Considerando-se que o objeto do presente artigo relaciona-se com as percepções da população envolvida com o procedimento de licenciamento ambiental em questão, foi preciso definir os sujeitos de pesquisa a serem entrevistados. Assim, a partir da análise da documentação original do procedimento administrativo em questão (pesquisa documental), foi possível identificar diferentes grupos intervindo e atuando nesse processo. Contextualizando a abordagem qualitativa dentro dos parâmetros jurídicos, optou-se por tratar esses diferentes grupos sob a roupagem em que eles mesmos se identificaram no processo: em termos gerais, como associações.

⁵ Sobre o tema da gestão e do planejamento urbano-ambiental, vide: SOUZA, 2006.

Entendendo-se como associação um conjunto de sujeitos que unem suas forças para perseguir objetivos comuns não lucrativos, considerou-se, para essa pesquisa, que as diferentes associações compõem grupos. Foram considerados aqueles que atuaram formalmente no procedimento de licenciamento ambiental, ou seja, aqueles que, de alguma forma, estão presentes nos documentos do procedimento, adotando um posicionamento oficial frente ao caso.

Mostrando-se inviável a realização de entrevista com todas as associações que atuaram (mais de quarenta), buscou-se verificar a variedade do objetivo existente na constituição de cada uma, assim como a localização das mesmas. Identificou-se a existência de cinco tipos de associações: de moradores de bairro; de pescadores; de maricultores; de proteção do meio ambiente e de sociedades empresárias e/ou empresários. Assim, partiu-se de um número de 17 (dezesete) entrevistas a serem realizadas com os líderes (presidentes e assemelhados) de cada associação à época dos fatos. Entendeu-se, no entanto, que a realização de 14 (catorze) entrevistas foi o suficiente para alcançar um satisfatório grau de aprofundamento, abrangência e diversidade no processo de compreensão a respeito do caso em estudo (grau de saturação) (MINAYO, 2008).

Documento relevante que, no caso concreto, foi apresentado junto ao procedimento em questão, foi o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA). Previsto genericamente no artigo 9º, III, da Lei 6938/81, como avaliação de impactos ambientais, o EPIA é uma espécie de estudo que tem a finalidade de fornecer informações sobre a situação do ambiente envolvido com o empreendimento, assim como a respeito dos possíveis e potenciais impactos ambientais a serem gerados pelo mesmo. Pelo fato de figurar o momento documentado de identificação de impactos ambientais certos, prováveis, possíveis e potenciais, o EIA e seu Relatório deve se tornar alvo de intenso e disputado debate em torno de suas resoluções.

Com base nos elementos expostos a respeito do caso concreto estudado, passa-se a aprofundar o papel da audiência pública ambiental, buscando traçar um cenário em torno das mesmas, no contexto do licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC.

3.1 A participação popular nas audiências públicas ambientais: um panorama geral

A audiência pública ambiental é procedimento previsto com a finalidade de conferir suficiente publicidade, especialmente aos potencialmente afetados pelo projeto em licenciamento, sobre os resultados contidos no RIMA, assim como para apreender, das manifestações, críticas e sugestões do público, novos elementos para a decisão de concessão da licença prévia, conforme o artigo 1º da Resolução 09/87 – CONAMA.

Observando a determinação constitucional de conferir publicidade ao Estudo de Impacto Ambiental (art. 225, §1º, IV, da CF/88), Machado (2010) afirma que também o conteúdo deste deverá estar disponível para consulta e/ou para cópias, tornando-se alvo do debate na audiência pública.

Ainda nos termos do artigo 2º da referida resolução, tem-se que a audiência pública pode ser convocada pelo próprio órgão ambiental licenciador. Também, pode ser solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, dentro do prazo ofertado pelo órgão competente – de, no mínimo, 45 dias – do recebimento do EIA/RIMA, ocorrência que deve ser comunicada por meio de edital. Nesses casos, sendo requerida a concretização de audiência pública e não sendo realizada, a licença ambiental será nula (art. 2º, §2º, Res. 09/87 – CONAMA).

No Estado de Santa Catarina⁶, o Conselho Estadual de Meio Ambiente editou resolução (Res. 01/06) que define, em seu artigo 4º, §3º, que para toda atividade que exigir o EIA/RIMA em licenciamento ambiental, a audiência pública será *obrigatória*, sendo realizada nos termos da Resolução 09/87 – CONAMA. Dessa forma, ao menos no que se refere à área total de influência do projeto⁷, conforme ofício do Presidente da FATMA (SANTA CATARINA, 2010, fl. 1739), as audiências públicas ambientais em Biguaçu, Governador Celso Ramos e Florianópolis seriam obrigatórias e, por isso, foram convocadas pelo órgão licenciador.

Nos termos do artigo 3º da Resolução 09/87, a audiência pública deve estar organizada em dois momentos: primeiramente, o *órgão ambiental licenciador* deverá expor objetivamente o projeto, assim como o seu RIMA; em segundo momento, abrir-

⁶ Destaca-se que a legislação citada e analisada era a vigente à época dos acontecimentos; logo, não se exclui a possibilidade de modificações nesse cenário legal, ainda que, nos limites desse artigo, isso não interesse ao estudo em questão.

⁷ A área de influência do projeto, direta e indireta, foi definida no EIA/RIMA, compreendendo os Municípios de Biguaçu, Governador Celso Ramos e Florianópolis (CARUSO Jr., 2011).

se-á a discussão com o público presente. Nota-se, assim, que, procedimentalmente, a referida resolução confere à FATMA, no caso em concreto, *o dever de expor o projeto* – e não ao empreendedor.

Esse entendimento é corroborado por Machado, que afirma que a exposição deverá ser imparcial, de modo que “[...] não pode ser feita por uma das partes interessadas na decisão favorável [...]” (2010, p. 260). Dessa forma, o autor admite, excepcionalmente, a participação da equipe multidisciplinar que elaborou o EIA/RIMA – *mas não a exposição pelo próprio requerente da licença ambiental*.

Segundo a resolução, a audiência pública deve ser documentada por uma ata, em que constem todas as ocorrências, ainda que sucinta. Nesta ata, também deverão constar todo e qualquer documento entregue pela população, ressaltando que, no entendimento de Machado (2010), a não juntada da documentação pode acarretar a nulidade da ata, mediante via administrativa ou judicial.

Em posse da ata e respectiva documentação – e/ou, como foi realizado no caso em concreto, com a degravação da filmagem e documentação entregue – o poder público, representado pelo órgão executivo ambiental, deverá decidir a respeito da concessão de licença ao proponente, *considerando em sua argumentação as críticas, sugestões e manifestações* decorrentes da audiência pública realizada. Tendo em vista essa previsão regulamentadora (art. 5º, Res. 09/87 – CONAMA), Machado (2010, pp. 261-2) defende que os argumentos carreados na audiência pública devem ser considerados como *motivos determinantes* da decisão, razão pela qual, em seu entendimento, a omissão a respeito deles pode acarretar invalidação da licença ambiental concedida.

Por fim, transcendendo as questões procedimentais, entende-se que a audiência pública representa uma oportunidade para que a comunidade possa analisar as possíveis/prováveis consequências do empreendimento, exercendo seu direito de participar (indiretamente) da tomada de decisão e, portanto, opinar a respeito da assunção – ou não – dos riscos que ela mesma poderá sofrer. Este instrumento, portanto, propõe-se a responder às demandas que a sociedade de risco estabelece: não basta que os tecnocratas afirmem a existência ou não de riscos (representados, no caso, pela equipe multidisciplinar); faz-se indispensável uma definição conjunta,

considerando os conhecimentos da população, *do que são riscos ambientais*⁸ e, assim, a sua atuação em busca de uma gestão de riscos mais eficaz.

Com base em tais aspectos teóricos, passa-se agora a apresentar alguns elementos gerais a respeito das três audiências públicas realizadas, a fim de possibilitar a compreensão das mesmas sob um panorama geral, com base na documentação contida no procedimento de licenciamento ambiental, para então avançar para os resultados obtidos com as entrevistas.

Primeiramente, entretanto, cabe ressaltar que a FATMA possui um *Regimento de Audiência Pública*⁹ próprio, que especifica a coordenação dos trabalhos, resumidamente, da seguinte forma: a) a coordenação dos trabalhos é feita pela FATMA, que apresenta as regras gerais e os objetivos da audiência, e o tempo de duração é de quatro horas, com prorrogação para mais uma hora, no máximo; b) o *empreendedor* tem quinze minutos para expor o projeto, seguido de sessenta minutos concedidos à equipe de consultoria, para apresentar o EIA/RIMA; c) após isso, durante quinze minutos, os interessados em se manifestarem deverão se inscrever, ocorrendo o debate após esse período; d) cada participante inscrito terá três minutos para a manifestação e dois minutos para a réplica – o mesmo tempo será concedido ao expositor, para resposta e tréplica, respectivamente; e) *o presidente da mesa (FATMA) poderá impugnar perguntas não pertinentes ao objeto da audiência*¹⁰; f) finalizada a fase de manifestação pública, o presidente da mesa encerrará os trabalhos, informando que todos os documentos entregues à mesa ou à FATMA, em até cinco dias úteis, serão anexados à ata da audiência e, portanto, constarão do procedimento administrativo¹¹.

A primeira audiência pública foi realizada em Governador Celso Ramos, no dia vinte de julho de 2010, com início às dezenove horas, no Ginásio da Escola Básica

⁸ A discussão em torno dos processos de definição dos riscos (construção social do risco) não é objeto deste artigo. A respeito, vide: GUIVANT, 1998 e HANNIGAN, 2009.

⁹ O Regimento de Audiência Pública consta no procedimento de licenciamento ambiental. SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fl. 890, verso.

¹⁰ Na audiência pública de Governador Celso Ramos, o Diretor de Licenciamento Ambiental usou dessa faculdade, fazendo referência ao regimento da audiência pública, a respeito de uma pergunta sobre o Instituto Chico Mendes, direcionada à FATMA. SANTA CATARINA, 2010, fl. 1052.

¹¹ Pela breve descrição das regras constantes no Regimento de Audiência Pública (SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 7, fl. 890, verso), já é possível visualizar a prescrição de papéis de forma divergente ao proposto pela Res. 09/87 e decreto estadual (artigos 27 a 33). SANTA CATARINA. Governador do Estado de Santa Catarina. **Decreto Estadual Nº 2.955**, de 20 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/002955-005-0-2010-002.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

Estadual Professora Maria Amália Cardoso, na Rua Gerino Belmiro dos Santos, nº 54, bairro Fazenda da Armação.

A segunda audiência pública foi realizada em Biguaçu, em vinte e um de julho de 2010, às dezenove horas, no Centro de Eventos Petry, Rodovia Br 101, Km 196. Por fim, a terceira audiência pública foi realizada em Florianópolis, em vinte e dois de julho de 2010, no mesmo horário que as demais, no Jurerê Sports Center, Avenida dos Dourados, nº 481, bairro Jurerê Internacional. Nas três audiências públicas, atuaram como presidentes de mesa o Presidente da FATMA e o Diretor de Licenciamento Ambiental da mesma instituição.

Nas três audiências públicas, seguindo as regras formuladas no Regimento de Audiência Pública, o Presidente da FATMA realizou os esclarecimentos iniciais, passando a palavra para o empreendedor, que pôde expor, em termos gerais, os objetivos e efeitos do empreendimento em questão. Após sua fala, cumprido o tempo regulamentar, a palavra foi passada à empresa Caruso Jr., que apresentou o projeto em suas especificidades, abordando os elementos existentes no EIA/RIMA. Depois de apresentado o projeto, também nos limites do tempo definido pelo regimento, conferiu-se o prazo de quinze minutos para os interessados se inscreverem para manifestação e deu-se início ao debate. A partir desse momento, o caráter de cada uma delas se diferenciou bastante, com distinções no que se refere aos principais temas abordados, ao teor das dúvidas e manifestações e, portanto, ao panorama geral de cada uma delas. Nesse sentido, proceder-se-á a comentários gerais em uma perspectiva comparativa, no intuito de melhor compreender o cenário que cada uma delas representa no grande contexto do licenciamento ambiental.

A fim de identificar os temas de maior número de questionamento, consideraram-se, em termos gerais, inicialmente, questões que refletissem preocupação e/ou expectativa com a geração de emprego e renda e questões que implicassem atenção com a degradação ambiental, de forma especialmente direcionada para a fauna, flora e condições da água. Um terceiro subtema, relacionado com a degradação ambiental, surgiu com maior ênfase em uma das audiências públicas, merecendo, portanto, destaque: a preocupação com os pescadores e a indenização que lhes seria devida, em caso de perdas decorrentes do estaleiro.

Tendo esses três (temas e subtema) aspectos como principais, é possível identificar que, em Governador Celso Ramos, os questionamentos relacionados com a degradação ambiental foram mais frequentes e incisivos, com destaque para a

preocupação com as *consequências para os pescadores*. Em Biguaçu, o tema que obteve maior destaque está relacionado com a geração de emprego e renda. Em Florianópolis, por sua vez, foi o tema da degradação ambiental, essencialmente, que se constituiu em alvo de críticas.

Em Governador Celso Ramos, portanto, é de grande destaque o número de pescadores e maricultores que questionaram os resultados do empreendimento para a sua atividade. Essencialmente, eles cobraram do empreendedor a apresentação de um *plano de ressarcimento claro e objetivo*, ressaltando que, até o momento, nada de concreto havia sido proposto, o que acarretava em total insegurança à categoria.

Ainda mais, foi possível perceber a indignação dos pescadores com um projeto que previa a dragagem¹² em uma região em que eles não podem praticar o arrasto (modalidade de pesca que gera desgaste e remove o solo submarino), visto que ali existe um criadouro natural de camarões. Ressaltaram, nesse sentido, o tratamento diferente ao empreendedor, frente a uma lei que existe para todos, de modo que um pescador questionou: “Onde está a lei?” (SANTA CATARINA, 2010, fls. 1009-1010/1027).

Em Biguaçu, foi impactante perceber a ansiedade das pessoas pela vinda do empreendimento, mediante a apresentação de tristes apelos à falta de perspectivas em que a população da cidade se encontra. Ainda, considerando que o município de Biguaçu sofreria os impactos sociais de forma mais contundente, observou-se a existência de preocupação com questões de infraestrutura da cidade, como saneamento básico, escolas e a violência decorrente da instalação, na região, de migrantes em busca de emprego (SANTA CATARINA, 2010, fl. 1183) – temas praticamente inexistentes nas outras audiências públicas.

Em Florianópolis, a preocupação com a degradação ambiental foi extremamente evidente, culminando na ideia de que o empreendedor se comprometesse, “contratualmente”, a assumir todos os custos decorrentes de qualquer impacto que ocorresse na região, de modo que os mesmos não fossem arcados pela sociedade, por meio de tributos, mediante a atuação estatal (SANTA CATARINA, FATMA, 2010, fl. 1274). Além disso, nessa audiência, foram realizadas críticas severas ao EIA/RIMA, apontando inconsistências e falhas de conteúdo¹³.

¹² Dragagem é o processo de retirada, por meio de sucção, do material constante no solo submarino, a fim de obter maior profundidade para a passagem de navios – o que resulta na retirada de toda vida submarina que utilize essa região como habitat.

¹³ Respectivamente, SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., vol. 10, fl. 1279 e fl. 1285-6.

Ainda, houve manifestações a respeito da legalidade e legitimidade do evento, na medida em que o parecer do ICMBio de Santa Catarina já havia sido emitido com teor negativo, assim como em relação à condução da audiência pública de forma tendenciosa, como uma propaganda do empreendimento¹⁴.

Por fim, cabe ressaltar que, tanto na audiência pública de Governador Celso Ramos como, com maior contundência, na de Florianópolis, o público criticou o fato de a FATMA não poder responder a questionamentos realizados. Igualmente, houve críticas a respeito da presença do empreendedor, visto que ele é interessado na aprovação da licença¹⁵. Também, em ambas as audiências¹⁶, levantou-se questionamentos a respeito da ausência do ICMBio e/ou da falta de espaço reservado à sua manifestação, para apresentação de suas considerações. Um cidadão presente se manifestou no seguinte sentido:

Porém, eu destaco aqui a falta de um representante do ICMBio na mesa, pois é importante que... é o órgão que como foi colocado pela mesa, deve dar a anuência ou não ao empreendimento no que tange aos impactos relacionados as (sic) unidades de conservação, é importante que a sociedade tivesse mais uma oportunidade de ouvir a manifestação do órgão¹⁷.

Considerando os elementos aqui traçados, torna-se viável a compreensão do cenário geral que as audiências públicas representaram dentro do procedimento de licenciamento ambiental. Por meio do estudo da documentação do licenciamento, foi possível extrair uma compreensão geral a respeito das mais relevantes preocupações de cada um dos municípios diretamente afetados. Assim, partindo do cenário traçado, direciona-se a atenção, para as concepções – resultantes da pesquisa de campo – a respeito do significado atribuído, para as comunidades abordadas, à audiência pública ambiental.

3.2 Qual é o papel da audiência pública?: a percepção dos sujeitos de pesquisa

Essa categoria de pesquisa, alvo de estudo nesse artigo, surgiu como categoria prática não pela frequência com que apareceu nas falas, mas pela intensidade com a

¹⁴ Várias manifestações foram feitas no sentido da ilegalidade das audiências públicas. SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 1299 – 1301 e 1308.

¹⁵ Em Florianópolis: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 10, fls. 1270, 1298 e 1334. Em Governador Celso Ramos: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., vol. 8, fls. 1008 e 1009.

¹⁶ Em Florianópolis: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 10, fl. 1284.

¹⁷ Em Governador Celso Ramos: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 8, fls. 1000 – 1001.

qual foi tratada por alguns entrevistados. Considerando-se que este estudo adotou a abordagem qualitativa, ainda que os elementos a serem tratados não se mostrem como universais a todas as associações, em razão da riqueza existente nos testemunhos de seis representantes de associação, todos posicionados contra o empreendimento, entendeu-se como necessária a sua abordagem, especialmente com o intuito de proporcionar uma reflexão a respeito da audiência pública ambiental em aproximação com a realidade prática.

Os seis representantes de associação que levantaram questionamentos a respeito da maneira como a audiência pública foi conduzida estão, ainda que de maneira não uniforme, distribuídos nos três municípios em que ocorreram audiências públicas. Dessa forma, tem-se que, em menor ou maior intensidade, os elementos a serem relatados podem ser considerados como percebidos nas três audiências públicas realizadas: associação dos maricultores, em Governador Celso Ramos; associações de moradores de bairro de Florianópolis (número 1 e 2), em Florianópolis, e ONG ambientalista (número 1), em Biguaçu. Por fim, o sexto representante se refere à ONG ambientalista (número 2) que não possui sede em nenhum desses três municípios, mas participou da audiência pública realizada em Florianópolis.

Nos termos do que a própria nomeação da categoria explicita, os elementos relacionados com a sua composição se referem a questionamentos e reflexões dos entrevistados, como representantes de suas comunidades, a respeito do próprio papel da audiência. Ainda, como premissa para isso, os comentários possuem relação com o entendimento que desenvolveram a respeito do procedimento em si da audiência.

A percepção compartilhada por esses seis representantes se refere, expressa ou implicitamente, à ideia de que a audiência pública testemunhada apresentou-se, em uma metáfora criada por eles mesmos, como um “circo montado”, metáfora que pode ser interpretada de seguinte maneira: uma arena organizada para começar o espetáculo, em que todas as atrações já estavam pré-definidas por quem realizava ou coordenava – intencionalmente, inatingível por interferências externas espontâneas. Pode-se interpretar, portanto, que, aos cidadãos, nesse contexto, teria restado o papel de palhaços – uma das atrações mais tradicionais do circo.

Foi possível compreender, pela fala desses representantes, que a audiência pública não foi conduzida de modo a cumprir o seu objetivo – no entendimento dessas associações, um momento para obterem esclarecimentos da FATMA e exporem seu posicionamento e crítica. Extraí-se das falas o entendimento de que se tratou de algo

armado para prestigiar o projeto do empreendedor e constar como uma etapa formal ao procedimento para o qual foi realizada.

Como críticas ao procedimento em si, os entrevistados questionaram fortemente a maneira como a FATMA dirigiu o momento da audiência pública. Foi ressaltado o fato da entidade não responder a perguntas formuladas diretamente a ela, afirmando não ser esse o objetivo da audiência. Também, foi impugnada a sua atuação no que se refere à concessão do direito à fala, visto que, segundo os entrevistados, ela teria conferido o direito de falar predominantemente àqueles que se posicionavam a favor do empreendimento.

Nesse sentido, foi possível observar que, de certa forma, as críticas realizadas às audiências públicas vivenciadas pelos entrevistados estão relacionadas com a própria maneira como a audiência pública, como fase do procedimento de licenciamento ambiental, é visualizada pelo órgão de licenciamento, nos termos do Regimento da Audiência Pública criada pelo mesmo – com base nas determinações normativas. Mais do que isso, para alguns, essa visão restrita do papel da audiência pública existe no contexto de um país em que a prática participativa não é compreendida como relevante – seja para o poder público, seja para o próprio particular, em sua vida privada.

Na percepção desses sujeitos de pesquisa, o importante da audiência pública seria a possibilidade de ouvir a posição da FATMA a respeito de alguns temas, em vez de ouvir ao empreendedor, que responderia favoravelmente a seu projeto. Diante da série de reuniões que foram realizadas pela OSX Estaleiros S.A., em conjunto com a Caruso Jr., junto às comunidades, mostra-se compreensível a busca por respostas do poder público, na medida em que a grande maioria dos envolvidos já possuía conhecimento a respeito do projeto, em si.

Ainda, no cenário dessas compreensões, as palavras contextualizadas dos entrevistados, de forma mais ou menos expressa, denotam descrédito à honestidade do órgão licenciador que, segundo eles, teria manipulado o acesso à fala a favor dos que apoiavam o projeto. A seguir, apresentam-se algumas falas que carregam os elementos trazidos sobre o tema.

O presidente da FATMA estava presidindo a mesa e simplesmente era perguntado e ele falava que não estava lá para responder, ele estava lá como mediador da mesa. É um absurdo! Ele é o representante do poder público municipal no qual é proteger nossos mangues, nosso mar, nossas lagoas, e ele não respondia a nenhuma pergunta?! É praticamente uma audiência

pública, era visada pro empreendedor mostrar o seu empreendimento, somente isso. (...) Mesmo porque toda a apresentação ia do lado do empreendimento pelos empreendedores, olha só, uma audiência pública tendo isso. Então, tipo, cerca de uma hora e meia fazendo a apresentação do projeto, depois nós teríamos cinquenta minutos pra todos se manifestar!¹⁸

Então eu falei que essa audiência pública comprada não tinha nenhuma finalidade e era mentirosa. Quem estava ali para falar e ser escutada era a FATMA, não o estaleiro! O estaleiro não era nem para estar ali!¹⁹

Quem constrói o circo, a arquitetura desse espaço de diálogo, de debate é o empreendedor, ou a FATMA; mas é uma relação tão íntima, às vezes, que é difícil de ver quem que tá ditando as regras do jogo ali. (...) Sem um comando mais duro da FATMA, ali. Deu pra perceber que o empreendedor tava pintando e bordando ali em cima assim...²⁰

Na verdade, a maneira como foi conduzida a audiência, eu não tiro a razão delas não! É bem verdade! Porque aquilo lá é um grande circo, né, em que as pessoas não têm a possibilidade de se manifestar, as fichas... as inscrições foram escolhidas sim pela FATMA [...].²¹

Nós não queríamos respostas do empreendedor, que logicamente iria responder de maneira parcial. A FATMA nos devia explicações, né, e a FATMA não quis, se recusou do início ao fim. Revelamos aquilo em vários dos seus comportamentos autoritários, contrários ao próprio edital da audiência pública. O próprio edital da audiência pública não permitia todas aquelas arbitrariedades por mais que ele fosse erradamente colocado e escrito, né, em alguns aspectos, e a FATMA o aplicou a gosto do empreendedor.²²

Não, não chegamos a falar na... é porque assim.. até, a gente ia falar, mas eles limitaram um espaço, muito pouco, e deram o microfone à vontade para um pessoal que já tava a favor da OSX, lá, né? (...) Eu creio, eu creio que sim. Eu penso que ali é um minuto pra ti, dez pro outro que defendeu lá... [...] Meio montado o circo, é, (inaudível).²³

É possível observar, portanto, que esses sujeitos de pesquisa, apresentando a percepção daqueles que representam, revelaram severas críticas à audiência pública na forma pela qual foi conduzida, em relação àquilo que acreditavam como adequado à finalidade que compreendem existir em sua realização. Assim, de certa forma, ainda que não de maneira objetiva, a repulsa demonstrada pelos sujeitos de pesquisa dirige-se à própria instituição da audiência pública como ela foi realizada, às próprias regras do seu procedimento, que, segundo eles, possibilitam a organização de uma propaganda do empreendimento.

Além desses elementos comuns às falas dos referidos sujeitos, é necessário destacar que o representante da ONG ambientalista (número 2) foi bastante enfático a

¹⁸ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1).

¹⁹ ONG ambientalista (número 1).

²⁰ ONG ambientalista (número 2).

²¹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1).

²² Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1).

²³ Associação dos maricultores de Governador Celso Ramos.

respeito do ambiente hostil que a audiência pública representou, na forma como ela é organizada, inclusive em termos espaciais, de modo a diferenciar claramente quem possui o poder e quem não o possui: “Uma mesa bem alta, bem imponente, uma separação, divisão do espaço, uma hierarquia bem definida né, que é bem reveladora do que é o processo de licenciamento. Não houve espaço...” .

Nessa esteira, também, fez clara referência ao clima de opressão em que o momento se desenvolve, em especial para aqueles que tentam trazer à discussão novas vozes, as quais, diante desse ambiente frio e hierarquizado, normalmente permanecem caladas. As falas a seguir explicitam esses elementos de argumentação.

Mas, foi muito opressor.. entendo eles... a pessoa tá acostumada a sair com seu barco, ficar em silêncio, se relacionar com os peixes, com a rede, com uma outra dimensão. Ali essa... burocrática. Muito opressor!²⁴.

Porque sempre vai acontecer, sempre vai ter as audiências, e a pressa dos que detêm a caneta com... com a preocupação de quem tá lá tentando trazer outras vozes, que são a dos peixes, a do ambiente, dos pescadores.²⁵

É possível observar, portanto, que as críticas formuladas enfaticamente pelos entrevistados, representantes das suas associações, denotam para ao menos uma parcela dos envolvidos a existência de uma audiência pública cuja finalidade está mal direcionada e mal executada pelo órgão licenciador. As reflexões, dessa maneira, vão às profundidades de questões como: a) Afinal, qual é a finalidade da audiência pública? b) Para quem a audiência pública é realizada? c) Qual o papel da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental?

Considerando os resultados apresentados pela pesquisa documental, complementada e aprofundada pela entrevista semi-estruturada, impõe-se retornar às bases teóricas traçadas para a participação popular na gestão do risco ambiental. Dessa forma, sob um prisma da questão ambiental que se pretende mais crítico, buscar-se-á estabelecer uma dialética entre essas duas dimensões (teórica e prática), com foco nos desafios e possibilidades que se podem extrair desse processo.

3.3 A dialética entre teoria e práxis: audiência pública como circo montado ou gestão compartilhada do risco no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC

²⁴ ONG ambientalista (número 2).

²⁵ ONG ambientalista (número 2).

Neste terceiro momento, buscar-se-á realizar uma confrontação dialética entre os elementos teóricos trazidos e os resultados obtidos por meio de pesquisa documental e de entrevista semi-estruturada a respeito da participação popular no procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro, em Biguaçu, Estado de Santa Catarina, com destaque para o papel da audiência pública. Essa confrontação dialética está embasada na perspectiva hermenêutico-dialética proposta por Minayo (2008), como método crítico de interpretação dos resultados da pesquisa qualitativa, na medida em que visará relacionar os principais conceitos teóricos apresentados com as manifestações práticas, estruturadas principalmente sob a forma de categorias de pesquisa. O intuito desse encontro é buscar identificar em que medida as prescrições teóricas se aproximam ou se distanciam da realidade prática, viabilizando um aprendizado da teoria com a práxis e vice-versa.

Ressalta-se, no entanto, que os elementos levantados a seguir não são generalizáveis para outros casos, visto que não se trata de uma pesquisa quantitativa. Entretanto, podem servir de reflexão sobre os desafios e as possibilidades existentes em outros processos semelhantes e, nesse sentido, impulsionarem estudos mais aprofundados sobre a temática.

Para além de tantos desafios que a participação popular enfrenta em geral e que encarou nesse procedimento de gestão ambiental em específico, de forma surpreendente, é especialmente das críticas contundentes consubstanciadas na categoria abordada – *Qual é o papel da audiência pública?* – que são extraídos elementos de *possibilidade* neste processo. De fato, inesperadamente, observou-se na fala de alguns entrevistados, cujas associações se posicionaram contrárias ao empreendimento, a reincidência da expressão *circo montado* para descrever o que representaram as audiências públicas realizadas para eles, denotando uma observação bastante crítica a respeito do déficit democrático no qual as mesmas se constituíram.

Nesse sentido, as críticas realizadas à omissão do órgão licenciador, à administração do tempo na audiência pública, à presença do empreendedor, dentre outras, implicam questionamentos sobre o papel da audiência pública no contexto de um procedimento de licenciamento ambiental. Assim, mostrou-se viável identificar, ainda que implicitamente, nas falas de alguns entrevistados, a existência de uma oposição entre o significado que as audiências públicas possuíram na prática e aquele que tais associações julgavam existir em tal momento: apenas uma etapa formalmente

obrigatória no licenciamento ambiental (apenas o procedimento) *versus* uma oportunidade de obter esclarecimentos de quem devia prestá-los e expressar opiniões divergentes à predominante (um efetivo processo deliberativo que teria importância para a decisão final). A emergência dessas percepções críticas permite aguçar um movimento pela recuperação (ou, talvez, para a insurgência) do potencial democrático das audiências públicas, impondo questionamentos sobre o próprio procedimento que a estabelece – definido de maneira heterônoma pela FATMA.

Por vezes de forma expressa, por vezes de maneira implícita, os representantes citados demonstraram compreender que não estavam presentes na audiência pública simplesmente com a finalidade de ouvirem explicações sobre o projeto. Diferentemente, pretendiam obter esclarecimentos do responsável pela decisão a ser tomada – exercendo certo controle sobre os atos – e, acima de tudo, demonstrar as divergências que tinham com o projeto em licenciamento. Eles estavam cientes, portanto, de que a sua presença ali deveria viabilizar a apresentação de novos argumentos ao processo deliberativo (AYALA, 2009), sendo uma possibilidade de influenciar a tomada de decisão pelo órgão competente.

Compreende-se, dessa maneira, que a deliberação pode conduzir à formação de argumentos racionais e, então, a uma decisão satisfatória e legítima; porém, isso depende, dentre os outros elementos já indicados, do próprio procedimento pelo qual ela é realizada²⁶. No caso em estudo, o procedimento das audiências públicas, sob a organização em que é concebido, foi apontado pelas associações como incapaz para cumprir a finalidade de formular argumentos racionais, tendo em vista todas as limitações impostas e distorções perpetradas na sua realização. Nota-se, portanto, que as apreciações trazidas pelos entrevistados possibilitam agregar novos elementos ao debate a respeito da efetivação da gestão compartilhada do risco ambiental, para além dos aspectos que normalmente são apontados teoricamente como indispensáveis para tal²⁷.

Nessa perspectiva, pode-se considerar que o próprio procedimento da audiência pública não se mostra satisfatório e, portanto, precisa ser repensado a fim de permitir o desenvolvimento de um espaço efetivamente deliberativo. Certamente, há outros

²⁶ O tema do procedimento da participação pública em específico e de categorias de pesquisa a ele relacionados também foi abordado na dissertação em questão.

²⁷ Em geral, a literatura especializada, aponta a relevância do acesso à informação sobre o empreendimento e, alguns, indicam ainda a importância da construção de bases mais profundas de conscientização e engajamento, por meio da educação ambiental.

desafios a serem enfrentados para uma efetiva e crítica participação popular. De qualquer forma, entretanto, estruturada da maneira como está, tal efetividade não parece viável, e a gestão compartilhada do risco ambiental, conforme estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mostra-se de difícil concretização.

Além das reformas procedimentais que vão ao encontro das demandas aqui referidas, para que a participação popular possa se expressar em toda sua pluralidade, sem opressões e exclusões, é necessário refletir sobre a transcendência desses limites. Para além de um simples espaço de discussão, o caso concreto impõe uma ponderação a respeito de modificações em sua estrutura para incorporar, também, elementos de decisão (formação da vontade política) à atuação da população (poder decisório). Nesse sentido, é mister reconhecer que as críticas retratadas pelo uso da expressão “circo montado” denotam repulsa a um momento que foi conduzido para não cumprir o seu papel e, portanto, nessa perspectiva, possibilitam identificar uma demanda por maior participação popular no processo.

De certa forma, implicitamente, as posições daqueles que criticaram a maneira como o procedimento foi realizado conduzem a uma compreensão a respeito de como deveria ser e para o quê deveria servir uma audiência pública que, segundo se entende, muito se aproxima do que se tratou aqui como gestão compartilhada do risco ambiental. Conforme foi dito anteriormente, ela implica uma específica forma de distribuição do dever (e poder) de proteção e preservação do meio ambiente, exigindo a atuação conjunta do Estado com a coletividade, em regime de co-responsabilidade, com ênfase nos deveres fundamentais ecológicos.

Ainda, ressaltando-se que, no caso concreto, a tomada de decisão a respeito da liberação ou não do empreendimento cabe ao poder público – ao menos nos limites do regime vigente – pode-se perceber que a população, em sua atuação, além de buscar influenciar a decisão final, também possuiu o papel de fiscalizar os atos – e respectivos motivos determinantes – realizados pelo Estado (LEITE & AYALA, 2004). O papel de controle da sociedade sobre as decisões públicas políticas tomadas na gestão do risco ambiental emerge no caso concreto com bastante ênfase e constitui, portanto, uma faceta muito importante do Sistema de Responsabilidades Compartilhadas – uma específica maneira de exercício do dever fundamental ecológico dos cidadãos.

Considerando os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito que a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece, entende-se que a gestão compartilhada do risco ambiental, especialmente na dimensão fiscalizatória, não pode

ser compreendida como um dever fundamental que se constitua de forma absolutamente opositiva, numa relação exclusivamente vertical entre cidadãos e Estado. Sem dúvida, uma atuação contundente se mostra indispensável com certa frequência e as diferenças de papel e poder entre Estado e cidadãos não podem ser abandonadas. Entretanto, é relevante compreender que essa relação não deve estar baseada em desconfiança, tensão e oposição – nos termos da perspectiva vigente no modelo liberal de Estado, em que direitos de dimensão negativa (abstenção do Estado) tinham prevalência (LEITE & AYALA, 2004, p. 157).

Defende-se, a partir de Leite e Ayala (2004, p. 157), que seja possível e relevante compreender a gestão compartilhada do risco ambiental como relações de colaboração – e, mesmo, que o papel de controle dos cidadãos está compreendido pelas mesmas. Nesse sentido,

Cada vez mais devem ser desenvolvidas formas em que o melhor tipo de controle esteja em sofisticados mecanismos de participação. Parece-nos que essa é a leitura que tem condições de atribuir máxima eficácia ao sistema de responsabilidades compartilhadas previsto no texto constitucional, permitindo que atue com grande poder também na execução de políticas públicas ambientais (LEITE & AYALA, 2004, p. 157).

Por essas razões, a existência de instrumentos cujo objetivo principal seja a gestão do risco ambiental – como o licenciamento ambiental, conforme já foi referenciado – em conjunto com a previsão de instrumentos de participação popular – em que se constitui a audiência pública ambiental – são possibilidades de efetivação de uma gestão compartilhada do risco ambiental. Nesses termos, a audiência pública é entendida, por Leite e Ayala, como um dos instrumentos atuais que “[...] melhor se enquadrariam em uma leitura adequada do sistema de responsabilidades compartilhadas da CRB [...]” (2004, p. 168).

Para que corresponda a tal leitura adequada, entretanto, faz-se necessário, é claro, que esse instrumento seja regulamentado e conduzido a fim de viabilizar o desempenho desse papel. É exatamente nessa perspectiva que são identificadas as expectativas (frustradas) dos entrevistados que se referiram à audiência pública como circo: um momento que deveria ser realizado com seriedade para propiciar um debate, obter esclarecimentos junto à FATMA (sentido de controle dos cidadãos), demonstrar ao poder público as opiniões das comunidades, dentre outras finalidades, mostrou-se distorcido e tendencioso, segundo algumas associações.

Por fim, tendo em vista os elementos argumentativos apresentados, nota-se que eles, de forma mais ampla, encaminham-se para uma reflexão a respeito da própria prática participativa, de sua relevância, de sua eficácia, do seu significado para os potenciais participantes. Nessa perspectiva, as colocações trazidas nesse estudo reconheceram essa demanda e buscam refletir a respeito dela. Logo, as percepções extraídas da dialética entre a teoria e a práxis buscam representar uma tentativa de trilhar um caminho em direção à consolidação do princípio da participação, corolário do princípio democrático, no sentido de, paulatinamente, democratizar a democracia – não obstante existam muitas outras dificuldades não apontadas.

Nesse sentido, com a autonomia política formada em co-originariedade à autonomia privada, recupera-se a participação política – na esfera ambiental, consolidada como direito e dever do cidadão – como elemento constituinte do ato de ser humano. Nessa perspectiva, nas palavras de Canotilho:

[...] a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social (1995, p. 496).

Defende-se, portanto, que o estudo em torno do papel da audiência pública no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC possibilitou identificar desafios na concretização da gestão compartilhada do risco, mas principalmente apontou a existência de possibilidades de fortalecimento desse processo, tendo em vista as demandas por maior espaço, tempo e respostas apresentadas por parte das associações envolvidas. Entende-se, logo, que esse é um caminho longo e tortuoso de ser trilhado, na medida em que também implica a necessidade da conformação de uma cultura política democrática, ainda em construção no Brasil. Porém, a gestão do risco ambiental e, portanto, a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não pode dispensar a atuação conjunta entre Estado e coletividade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como intuito apresentar, analisar e discutir elementos teóricos e práticos envolvidos com o tema da participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, ocorrido nos anos de 2009 e 2010, com enfoque específico no momento das audiências públicas ambientais realizadas no referido procedimento. Partindo-se da configuração teórica oferecida por Canotilho (1995) para

caracterizar as bases principiológicas do Estado Democrático de Direito, buscou-se identificar igualmente a existência de uma missão constitucional de proteção do meio ambiente, compartilhada entre Estado e coletividade, por meio do Sistema de Responsabilidades Compartilhadas.

Tendo em vista a base democrática que caracteriza a Constituição Federal de 1988, destacou-se que a existência de instrumentos legais e administrativos que visam ao planejamento e à gestão (do risco) ambiental devem igualmente viabilizar a atuação da população brasileira na definição dos rumos a serem tomados. Nesse sentido, o licenciamento ambiental objeto de estudo apresentou-se como um caso concreto para estudo a fim de identificar os desafios e possibilidades de concretização da gestão compartilhada do risco ambiental. Logo, o presente artigo debruçou-se na interpretação dos resultados obtidos na pesquisa de campo, por meio de entrevista semi-estruturada, a fim de compreender o entendimento das comunidades envolvidas a respeito do papel da audiência pública no referido procedimento de licenciamento ambiental, identificando *desafios e possibilidades*.

Assim, cabe ressaltar que as colocações realizadas a respeito da categoria *Qual é o papel da audiência pública?* expressam essencialmente um elemento positivo do procedimento de licenciamento ambiental em questão, na medida em que demonstram o reconhecimento, por algumas comunidades, do significado participativo que esse momento carrega. Foi identificado, no contexto em que se insere, como uma manifestação qualificada como *possibilidade*, visto que implica um impulso crítico à audiência pública na forma como foi realizada – um *circo montado!*

Compreendeu-se, diante do exposto, que a participação popular, na forma em que se desenvolveu no caso em estudo, cumpriu apenas parcialmente o seu papel e, dessa forma, entende-se que a gestão compartilhada do risco não se concretizou totalmente.

Considerando os desafios existentes, portanto, seria viável defender que a participação popular em instrumentos de planejamento e gestão ambiental previstos pela legislação, como o licenciamento ambiental, não se mostra capaz de possibilitar decisões satisfatórias em direção ao respeito dos direitos das presentes e futuras gerações, humanas e não humanas. Nesse raciocínio, poder-se-ia afirmar, finalmente, a dispensabilidade da participação da população, visto que a existência de todos os requisitos necessários para uma adequada configuração desse processo é rara de ser obtida.

Não obstante isso, em razão dos argumentos levantados, mantém-se a defesa da participação da população na gestão do risco ambiental, na medida em que somente pela atuação conjunta de diversos atores torna-se viável pensar em decisões democráticas. Igualmente, é preciso recordar que a democracia deve ser compreendida como um processo contínuo e permanente. Não é aceitável entender a democracia somente como a movimentação existente de dois em dois anos, em período de eleições. A democracia existe e se renova diariamente, quando cidadãos discutem e problematizam temas, elaborando entendimentos e opiniões que devem ser considerados pelo poder público – reforçados por mecanismos institucionais diretamente participativos.

Mais do isso, entretanto, trata-se de um *processo de democratização permanente*, que exige a experimentação de arranjos participativo-deliberativos e, portanto, implica a vivência de um aprendizado social. É também por essa razão que, em conjunto com as possibilidades emergidas no processo em estudo e as teorias trabalhadas, defende-se a incessante busca pela efetivação do sistema de responsabilidades compartilhadas e, assim, a relevância da audiência pública ambiental como instrumento de sua concretização.

REFERÊNCIAS

ACSERLRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; BORATTI, Larissa Verri. **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, pp. 320 – 358.

AYALA, Patryck de Araujo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. 2009. 457f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e Meio Ambiente: uma proposta de Hermenêutica Jurídica Ambiental para a efetivação do Estado de Direito Ambiental**. 2009. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens

Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 69 – 80.

BRASIL. Conama. Resolução 237, de 1997. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 594 – 602.

BRASIL. Conama. Resolução 01, de 1986. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 589 – 592.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4252-1**. Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses; Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental/UFSC. Manifestação como amicus curiae, 2009. Disponível em: <<http://www.mediafire.com/?wqwf0yat6i3ecwi>> Acesso em: 25 fev 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo: RT, a. 4, n. 15, p. 7 - 17, abr./jun. 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORRATTI, Larissa Verri (Orgs.). **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. pp. 31 – 44.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: FACULDADE DE DIREITO, Universidade de Coimbra. **A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 47 – 57.

CARUSO Jr. – Estudos Ambientais e Engenharia Ltda. **RIMA – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – OSX ESTALEIRO-SC**, 2009. Disponível em: <http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=225> Acesso em: 13 abr 2011.

GUIVANT, Julia. A Trajetória das Análises de Risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 46, 1998, pp. 3 – 38.

HANNIGAN, John. **Sociologia Ambiental**. Trad. Annahid Burnett. Petrópolis: Vozes, 2009.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. Trad. Carlos Alberto Molinaro.

IN: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 39 – 72.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da (Orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: Estudos em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 611 – 634.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: RT, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

PUREZA, José Manuel. O Estatuto do Ambiente na Encruzilhada de Três Rupturas. Oficina n° 102. **OFICINA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1997. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/102.pdf>> Acesso em 19 abr 2011.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. IN: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 11 – 38.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Lilian Lenite da; AMORIM, Wellington Lima. Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa – as críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 4, n. 1, 2010, p. 140 – 159.

SANTA CATARINA. Governador do Estado de Santa Catarina. **Decreto Estadual Nº 2.955**, de 20 de janeiro de 2010. Disponível em:

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/002955-005-0-2010-002.htm>>.
Acesso em: 02 abr. 2012.

SANTA CATARINA. FATMA. **Processo de Licenciamento Ambiental N° IND47293/CRF**. Vol. 1 – 16. Florianópolis, 2010.

Recebido em 17/02/2015
Aprovado em 18/09/2015
Received in 17/02/2015
Approved in 18/09/2015